



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci navrhovatelů: **a) D. K., b) J. P.**, oba zast. Mgr. Bc. Ivo Nejezchlebem, advokátem, se sídlem Joštova 4, Brno, proti odpůrci: **město Šlapanice**, se sídlem Masarykovo náměstí 100/7, Šlapanice, zast. Mgr. Ing. Jánem Bahýľem, advokátem, se sídlem Kotlářská 29, Brno, o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu Šlapanice ze dne 15. 6. 2022, o kasační stížnosti navrhovatelů a) a b) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2023, č. j. 65 A 9/2022-63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Navrhovatelé a) a b) se návrhem ze dne 11. 11. 2022 domáhali zrušení v záhlaví označeného opatření obecné povahy odpůrce vydaného usnesením zastupitelstva města Šlapanice č. 21/19/ZM/2022 ze dne 15. 6. 2022, v části týkající se pozemku parc. č. X v katastrálním území B., obec Šlapanice, který byl územním plánem zařazen do kategorie smíšená plocha nezastavěného území M961.

[2] Krajský soud nadepsaným rozsudkem návrh zamítl. Konstatoval, že navrhovatelé formulovali návrhové body velmi obecně, aniž by vyvraceli závěry odpůrce vlastní konkrétní argumentací. Odpůrce naproti tomu uvedl jasné a konkrétní důvody, proč námitkám nevyhověl a jaké důvody jej vedly k zařazení dotčeného pozemku do plochy

M961. Taktéž se obsáhle věnoval vyhodnocení protichůdných veřejných zájmů. Odůvodnění přijaté regulace i rozhodnutí o námitkách shledal soud zcela dostatečným. Nepřisvědčil ani námitce neprovedení testu proporcionality odpůrcem. Provedení komplexnějšího testu proporcionality ve vztahu ke každé námitce oprávněné osoby považoval za zcela přehnané. Určité posouzení přiměřenosti ve zcela postačující podobě je přitom v napadeném územním plánu imanentně obsaženo.

[3] Územní plán odpůrce není nezákonný. Ačkoliv § 18 odst. 1 stavebního zákona nepochybně označuje za cíle územního plánování vytváření předpokladů pro další výstavbu a podporu hospodářského rozvoje, obsahuje i řadu dalších cílů, které navrhovatelé záměrně opomíjejí a vybírají pouze takové cíle územního plánování, které podporují jejich argumentaci. Územní plánování je komplexním procesem, ve kterém musí obec zvážit mnoho protichůdných zájmů a posoudit, které zájmy převáží na úkor jiných zájmů. Úkolem soudu přitom není určovat, jakým způsobem má být určité území využito, a aktivně tak dotvářet územní plánování, ale pouze korigovat extrémy. Nepřísluší mu proto ani hodnocení vhodnosti přijatého řešení, a tedy ani to, zda napadené opatření obecné povahy dostatečně rozvíjí dotčené území. Neshledal, že by napadený územní plán vybočoval z mezí stanovených Zásadami územního rozvoje Jihomoravského kraje ve znění Aktualizací č. 1 a 2 účinných od 31. 10. 2020 (dále též „ZÚR JMK“) v intenzitě zpochybňující jeho zákonnost. Nelze přisvědčit ani argumentaci navrhovatelů, že napadený územní plán konzervuje možnosti využití území obce, naopak vymezuje celou řadu rozvojových ploch.

[4] Důvody odpůrce pro změnu funkčního využití dotčeného pozemku jsou zákonné a sledují legitimní cíl, kterým je ochrana veřejných zájmů. Ačkoliv jsou některé úvahy v odůvodnění napadeného územního plánu obecného charakteru, ve svém celku představují rozumnou argumentaci, která dostatečně odůvodňuje změnu ve využití dotčeného pozemku. Odpůrce zcela zjevně nepostupoval při vydávání územního plánu svévolně. Ze závažných věcných důvodů dospěl k potřebě změny využití území oproti předchozí regulaci v souladu se stávajícím využitím území. Odlišný přístup k sousedním pozemkům, na kterých jsou postaveny rodinné domy, nelze považovat za diskriminační. Jedná se o již zastavěné pozemky, u nichž není změna funkčního využití zpravidla možná. Tvrzení, že katastrální území obce obsahuje dostatek jiných zemědělských pozemků, nemůže vést k závěru o porušení proporcionality napadeným územním plánem. Ochrana zemědělského půdního fondu naopak přispěje i zachování orné půdy na pozemku s menší rozlohou. Za změnou funkčního využití pozemku nestojí nezáměr rozvíjet obec. Navrhovatelé zcela zjevně dezinterpretují důvody uvedené odpůrcem v rozhodnutí o námitkách. Ačkoliv odpůrce změnou funkčního využití pozemku z území určeného pro obytnou výstavbu na území určené pro smíšenou nezastavitelnou plochu M961 zasáhl do vlastnického práva navrhovatelů, je tento zásah odůvodněn legitimními a zákonnými cíli. Navrhovatelé neuvádí žádné skutečnosti, pro které by bylo možné dospět k závěru, že zásah nebyl učiněn v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle.

II. Kasační stížnost a vyjádření odpůrce

[5] Proti rozsudku krajského soudu podali navrhovatelé (dále jen „stěžovatelé“) kasační stížnost. Namítli, že krajský soud nesprávně posoudil otázku, zda změna funkčního využití dotčeného pozemku stěžovatelů z území určeného pro obytnou výstavbu na území určené pro smíšenou nezastavitelnou plochu M961 byla odpůrcem opřena o zákonné a legitimní důvody. Jestliže krajský soud sám vyslovil, že odpůrce zasáhnul změnou funkčního využití dotčeného pozemku do vlastnického práva stěžovatelů, byl povinen provést test proporcionality tohoto zásahu do vlastnického práva stěžovatelů. Krajský soud ani odpůrce však test proporcionality neprovedl. Namísto toho aproboval soud zákonné a legitimní důvody pro změnu funkčního využití dotčeného pozemku tvrzené odpůrcem. Tyto důvody jsou nedostatečné a neurčitě odůvodněny ve vztahu k zásadě proporcionality dopadu zásahu do vlastnického práva stěžovatelů. Krajský soud ani odpůrce neodůvodňují, zda byl zásah ze strany odpůrce učiněn v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle. Stěžovatelé považují v tomto směru rozhodnutí odpůrce o námitkách i rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelné, a to s ohledem na území, na kterém se pozemek stěžovatelů nachází, dále velikost tohoto pozemku a dosavadní způsob využití tohoto pozemku.

[6] Vzhledem k tomu, že pozemek stěžovatelů sousedí s pozemky, na kterých stojí rodinné domy, považují stěžovatelé změnu způsobu funkčního využití svého pozemku za diskriminační. Krajský soud bez bližšího odůvodnění uvádí, že na rodinné domy sousedící s pozemkem stěžovatelů je nutné nahlížet zcela jinou optikou než na dotčený pozemek. Diskriminační jednání odpůrce lze shledat také s ohledem na velikost pozemků stěžovatelů, která je z hlediska územního plánování bagatelní, jeho umístění a vzdálenost od dálnice D1 Slatina-Holubice, kdy zástavba tohoto pozemku materiálně není v rozporu se zákonnými a legitimními důvody, pro které odpůrce změnil využití pozemku stěžovatelů.

[7] Krajský soud nešetřil práva stěžovatelů, když bez dalšího převzal a objektivizoval závěry učiněné odpůrcem stran vhodnosti, potřebnosti a přiměřenosti poměrování veřejného zájmu se zájmem stěžovatelů. Výtka krajského soudu k obecnosti argumentace stěžovatelů není oprávněná, jelikož to byl právě odpůrce, kdo zasáhl do legitimních práv stěžovatelů, a proto by měl takovýto zásah řádně a přezkoumatelně vysvětlit. V opačném případě by soud zcela nepřijatelně přenášel důkazní břemeno a břemeno tvrzení na stěžovatele, čímž by zasahoval do rovného postavení obou účastníků řízení před soudem. Krajský soud necitlivě zasahuje do práv stěžovatelů a narušuje řízení, když jim přičítá k tíži jejich pasivitu týkající se nejen procesu vydání stavebního povolení či územního souhlasu, ale i dokládání rozhodných skutečností a zároveň naproti tomuto považuje test proporcionality a náležité zdůvodnění k znehodnocení pozemků stěžovatelů za nepřiměřený a nespravedlivý požadavek.

[8] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelé nejsou změnou funkčního využití dotčeného pozemku diskriminováni. Z toho, že sousední pozemky jsou zastavěné a zastavitelné, nelze odvozovat očekávání zastavitelnosti vlastního pozemku. Velikost pozemku stěžovatelů nepředstavuje z hlediska územního plánování zanedbatelnou

plochu. Odpůrce uvedl relevantní důvody, které ho vedly ke změně funkčního využití konkrétní části jeho území a vymezení nezastavitelné plochy, jejíž součástí je pozemek stěžovatelů. Připomněl, že dle judikatury nárok na vymezení konkrétní funkční plochy v územním plánu neexistuje. Vydáním nového územního plánu cílil odpůrce k diskontinuitě s předchozím územním plánem a novému, uměřenému pojetí budoucího rozvoje. Stěžovatelé měli od získání pozemku mnoho let, aby si zamýšlenou výstavbu nechali stavebním úřadem povolit. Z tohoto pohledu lze vnímat rozhodnutí odpůrce o omezení možnosti výstavby jako potřebné, když odpůrce zpravidla nedrží v územním plánu zastavitelné plochy, k jejichž stavebnímu využití dlouhodobě nedochází a které omezují zařazení jiných ploch mezi zastavitelné, zejména s ohledem na zákonnou ochranu zemědělského půdního fondu a potřebu prokazování vyčerpání možností rozvoje pro další odnětí půdy.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobami oprávněnými, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelé jsou v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupeni advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu pro nedostatek důvodů, kterou stěžovatelé spatřují v tom, že krajský soud neprovedl test proporcionality, tj. neposoudil, zda zásah odpůrce do vlastnického práva stěžovatelů byl opřen o zákonné a legitimní důvody a zda byl učiněn v nezbytně nutné míře, nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli, nediskriminačním způsobem a s vyloučením libovůle, s ohledem na území, na kterém se pozemek stěžovatelů nachází, velikost a dosavadní způsob využití tohoto pozemku.

[12] Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013-33). Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24).

[13] Nejvyšší správní soud konstatuje, že v tomto ohledu nelze považovat napadený rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný. Krajský soud se náležitě, srozumitelným a logickým způsobem vypořádal s veškerými námitkami uplatněnými v návrhu a své závěry podrobně a přesvědčivě odůvodnil. Proporcionalitou zásahu do vlastnického práva stěžovatelů se podrobně zabýval v bodech 31 až 39 napadeného rozsudku. Stěžovatelům lze přisvědčit potud, že se krajský soud výslovně nevyjádřil k tomu, zda byl zásah učiněn v nezbytně nutné míře a nejšetrnějším ze způsobů vedoucích ještě rozumně k zamýšlenému cíli. To však nezpůsobuje nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku, neboť, jak uvedl i krajský soud, stěžovatelé k předestřeným bodům žádné konkrétní námitky neuvedli. Nepoukazovali na šetrnější způsob, kterým by mohlo být dosaženo cílů územního plánování, ani nenamítali, že by byl zásah proveden ve větší než nezbytně nutné míře. Nejvyšší správní soud připomíná, že čím je žalobní bod (zde návrhový bod) obecnější, tím obecněji k němu může správní soud přistoupit a posuzovat jej (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). Odůvodnění napadeného rozsudku je přitom vystavěno na jasném, srozumitelném a uceleném argumentačním systému, z něhož rozumně plynou právní závěry. Z rozhodnutí krajského soudu je také seznatelné, že shledal zásah do vlastnického práva přiměřeným a opírajícím se o zákonné a legitimní důvody. Není tedy vadou napadeného rozsudku, pokud se těmito otázkami krajský soud explicitně nezabýval.

[14] Správní soudy při přezkumu územních plánů soustavně vychází ze zásady zdrženlivosti. Poukázat lze např. na rozsudek ze dne 29. 1. 2020, č. j. 1 As 177/2019-28, v jehož bodu 23 zdejší soud konstatoval, že „v procesu územního plánování dochází k vážení řady různých (často odlišných nebo dokonce protichůdných) zájmů soukromých (individuálních či skupinových) i veřejných. Výsledkem musí být rozhodnutí o upřednostnění některých zájmů před jinými při zachování právem předvídané proporcionality a ochrany základních práv před svévolnými a excesivními zásahy. Rozhodnutí o distribuci zátěže v rámci určitého území při zachování výše zmíněných zásad je politickou diskrecí konkrétního zastupitelského orgánu územní samosprávy a vyjadřuje realizaci práva na samosprávu daného územního celku. Nepřiměřené zásahy soudní moci do konkrétních odůvodněných a zákonných věcných rozhodnutí územní samosprávy by byly porušením ústavních zásad o dělbě moci (srov. bod 114 rozsudku ze dne 2. 2. 2011, č. j. 6 Ao 6/2010-103, č. 2552/2012 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud poukázal ve své judikatuře i na to, že při hodnocení zákonnosti územně plánovací dokumentace se řídí zásadou zdrženlivosti (srov. rozsudek ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-73, č. 1462/2008 Sb. NSS). Ke zrušení opatření obecné povahy by měl proto soud přistoupit, pokud došlo k porušení zákona v nezanedbatelné míře, resp. v intenzitě zpochybňující zákonnost posuzovaného řízení a opatření jako celku. Jak bylo shora nastíněno, přijetím územního plánu či jeho změny dochází prakticky vždy k určitému dotčení na vlastnickém právu soukromých osob, neboť vymezení konkrétní plochy pro určitý účel s sebou nese nemožnost změnit stávající využití nemovitosti pro jiný, než územním plánem plánovaný účel. Úkolem soudu v rámci přezkumu zásahu do práv stěžovatele je proto, za splnění dalších podmínek, zjistit, zda si pořizovatel územní plánu nepočínal zjevně svévolně či diskriminačně, zda úkoly a cíle, které prostřednictvím územního plánu naplňuje, jsou legitimní a zákonné, a zda se v případě omezení vlastnických práv jedná o omezení v nezbytně nutné míře, vedoucí rozumně k zamýšlenému cíli a je činěno nejšetrnějším možným způsobem.“

[15] V nálezu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, se Ústavní soud vyjádřil k požadavkům na vypořádání námitek navrhovatelů, když konstatoval, že „[p]ožadavky vznášené Nejvyšším správním soudem vůči zastupitelstvu obce, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky jsou výrazem přepjatého formalismu, který obrožuje funkčnost územního plánování a přispívá k narušení stability systému územního plánování a právních jistot občanů; lze je hodnotit jako nepřijatelný zásah do práva na samosprávu.“ (srov. např. rozsudky NSS ze dne 11. 2. 2019, č. j. 5 As 308/2016-50 a ze dne 18. 4. 2023, č. j. 4 As 118/2022-42).

[16] Přístup Nejvyššího správního soudu k přezkumu územně plánovací dokumentace se tedy na jedné straně vyznačuje určitou zdrženlivostí, pokud jde o přímé zasahování moci soudní do výkonu ústavního práva na územní samosprávu, na straně druhé však také reflektuje povinnost chránit ústavní práva jednotlivců, která mohou být výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků dotčena. Pokud jde o namítanou neproporcionalitu zásahu do vlastnických práv dotčených osob, soudní přezkum musí být poskytnut v plném rozsahu (rozsudek NSS ze dne 23. 3. 2023, č. j. 6 As 319/2021-111). Soudní přezkum zákonnosti opatření obecné povahy se ovšem (nejpozději od novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb.) přísně řídí zásadou dispoziční, tzn. soud může přezkoumat napadené opatření obecné povahy z hledisek a důvodů uplatněných navrhovatelem v návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101d odst. 1 s. ř. s.). Dovočováním či dohledáváním argumentů za navrhovatele by správní soud porušil zásadu rovnosti stran a do jisté míry by nahrazoval činnost navrhovatele při formulaci námitek. Taková úloha správním soudům nepřísluší (srov. přiměřeně např. rozsudky NSS ze dne 30. 10. 2014, č. j. 6 As 125/2013-50, nebo ze dne 9. 12. 2010, č. j. 1 Afs 88/2010-81, konkrétně ve vztahu k přezkumu územních plánů pak rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2022, č. j. 3 As 225/2019-37).

[17] Nejvyšší správní soud v první řadě uvádí, že stěžovatelé v námitkách uplatněných proti návrhu územního plánu uvedli, že pro změnu účelového určení jejich pozemku není relevantní důvod a touto změnou bude snížena hodnota jejich pozemku. Imise pocházející z blízké komunikace nejsou natolik zatěžující, aby pozemek nemohl být využit pro výstavbu objektů pro bydlení, rekreace nebo služeb. V okolí se nachází řada staveb pro bydlení, které jsou dokonce umístěny blíže veřejné komunikaci než jejich pozemek. Stěžovatel a) podal 27. 12. 2017 žádost o souhlas s umístěním stavby na předmětném pozemku, který však nebyl vydán. K údajnému porušení zásady proporcionality stěžovatelé pouze uvedli, že změna „nemá ústavně legitimní a o zákonné cíle opřený důvod, dále není činěna v nezbytně nutné míře, dále není činěna nejšetrnějším ze způsobů vedoucích k zamýšlenému cíli, dále je činěna diskriminačním způsobem a na základě libovůle Městského úřadu Šlapanice“. Tuto argumentaci pak v doplnění námitek rozhojnili tak, že se odpůrce nezabýval vhodností urbanistického řešení ve vztahu k celému pozemku, na jehož části návrh umožňuje zástavbu, ovšem je zřejmé, že hranice části vhodné k bydlení vede až pozemní komunikaci. To má oporu též ve stanovisku krajské hygienické stanice.

[18] Odpůrce námitky stěžovatelů zamítl s odůvodněním, že změna rozsahu zastavitelného území měla podpořit prostorově ucelený urbánní tvar města a důraz na

doplnění krajinného rámce. Pozemek se nachází za stávající hranicí zastavěného území, což umožňuje jeho ponechání volné krajiny. Dále uvedl, že dotčený pozemek je v současné době využíván k zemědělství, přičemž z hlediska ochrany zemědělského půdního fondu jej tvoří orná půda třídy ochrany II. V souladu se zásadou plošné ochrany zemědělského půdního fondu půdy I. a II. třídy ochrany spatřuje v zachování zemědělského způsobu využití pozemku stěžovatelů legální a legitimní důvod. Poukázal na skutečnost, že ZÚR JMK v části plochy M961 vymezují koridor DS42 určený pro zkapacitnění dálnice D1 Slatina-Holubice včetně výstavby mimoúrovňové křižovatky. S ohledem na tento záměr je předmětný pozemek zahrnut do plochy B1 územní rezervy s cílem minimalizace dopadů na obytnou zástavbu případnou výstavbou protihlukových opatření. Zvažování další rezidenční zástavby (využití územních rezerv pro rozvoj rezidenčních funkcí C1 a C2) tak bude v budoucnu probíhat teprve po ověření účinnosti protihlukových opatření realizovaných v koridoru dálnice D1. Tuto podmínku lze z důvodu bližší vzdálenosti k dálnici D1 aplikovat i na pozemek stěžovatelů. Vyjádřil se též ke stěžovateli namítané diskriminaci. Uvedl, že nelze srovnávat již existující zástavbu s nově plánovanou výstavbou, jelikož u existujících objektů je nezbytné odstraňovat či kompenzovat negativní vlivy. Není přitom možné požadovat, aby byla povolena výstavba, u níž nelze předem předpokládat splnění např. hlukových limitů.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s krajským soudem, že stěžovateli uplatněné námitky jsou značně obecné. Zdejší soud proto v návaznosti na výše uvedené plně souhlasí se závěrem krajského soudu, že změna územního plánu byla ze strany odpůrkyně řádně zdůvodněna. Vypořádání námitek lze považovat za dostatečné a srozumitelné, neboť z něj vyplývají důvody, pro které byly námitky stěžovatelů zamítnuty a pro které odpůrce zařadil pozemek stěžovatelů do plochy M961 (změna koncepce rozvoje území, ochrana zemědělského půdního fondu a požadavky ZÚR JMK). Odpůrce též reagoval na důvody námitek uvedené stěžovateli. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil námitce stěžovatelů, v níž označili odůvodnění námitek za nepřezkoumatelné.

[20] V souladu s výše citovanou judikaturou přisvědčil Nejvyšší správní soud krajskému soudu, že požadovat po odpůrci provedení komplexního testu proporcionality ve vztahu ke každé námitce (jen proto, že namítatel uvede slovo „neproporcionální“) by bylo přehnané a nepřiměřené. Podstatné jsou namítatelem předestřené konkrétní argumenty, které je třeba vypořádat. Jak vyplývá z výše uvedeného, odpůrce odůvodnil, v čem spatřuje zákonné a legitimní důvody pro změnu funkčního využití pozemku stěžovatelů. Stejně tak uvedl, z jakého důvodu nepovažuje provedenou změnu za diskriminační. Odpůrce tedy vysvětlil, proč je zásah do vlastnického práva stěžovatelů třeba považovat za přiměřený. Přitom respektoval stávající urbánní tvar území a jeho krajinný rámeček, ochranu zemědělského půdního fondu a požadavky na uspořádání a využití území a úkoly pro územní plánování vymezené ZÚR JMK. Nejvyšší správní soud považuje posouzení přiměřenosti zásahu do vlastnického práva stěžovatelů ze strany odpůrce za dostačující.

[21] Pokud stěžovatelé rovněž vytýkají krajskému soudu, že neprovedl test proporcionality, ač k tomu byl dle ustálené judikatury zdejšího soudu povinen, Nejvyšší správní soud s nimi nemůže souhlasit. Krajský soud se otázkou proporcionality zásahu napadeného opatření obecné povahy do práv stěžovatelů obsáhle zabýval v bodech 27 – 39

napadeného rozsudku. Shledal důvody, které odpůrce vedly k zařazení dotčeného pozemku do smíšené nezastavěné plochy M961, zákonnými a sledujícími legitimní cíl, kterým je ochrana veřejných zájmů. Uvedl, že z polohy nově vymezeného zastavitelného území je zřejmé, že odpůrce upravil strategii rozvoje města tak, aby tvořilo ucelený urbánní tvar a pozvolna přecházelo do otevřené krajiny, v důsledku čehož došlo k limitaci výstavby v enklávách daného území. Shledal, že na ochraně půdy třídy ochrany II., která se nachází na dotčeném pozemku, je dán zvýšený veřejný zájem, a regulace v územním plánu tak sleduje zákonný záměr. Za zcela legitimní považoval také zahrnutí dotčeného pozemku do plochy B1 územní rezervy z důvodu plánovaného zkapacitnění dálnice D1 a výstavby mimoúrovňové křižovatky. Poukázal na skutečnost, že odpůrce tímto postupem jednak sleduje legitimní cíl v podobě snížení hlukových imisí případnou výstavbou protihlukových opatření a zároveň plní úkoly uložené mu nadřazenou územně-plánovací dokumentací. Neshledal přitom, že by odpůrce postupoval při vydávání napadeného územního plánu svévolně. Konstatoval, že ze závažných věcných důvodů dospěl odpůrce k potřebě změny využití území oproti předchozí regulaci, a to v souladu se stávajícím využitím území. Krajský soud řádně a podrobně odůvodnil, proč považuje odpůrcem přednesené důvody za zákonné a sledující legitimní cíl. Ke každému z důvodů uvedl, v čem spatřuje veřejný zájem odůvodňující zásah do vlastnického práva stěžovatelů. Výtka stěžovatele, že krajský soud pouze převzal důvody tvrzené stěžovatelem, je proto nedůvodná.

[22] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitkám stěžovatelů stran neposouzení údajně diskriminačního jednání odpůrce. Předeseílá, že vlastník pozemku nemá veřejné subjektivní právo na schválení konkrétní podoby územního plánu podle jeho požadavku, tj. aby územní plán umožňoval realizaci jeho záměrů (viz rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2011, č. j. 1 Ao 2/2011-17, ze dne 28. 3. 2008, č. j. 2 Ao 1/2008-51, a ze dne 18. 11. 2010, č. j. 7 Ao 5/2010-68).

[23] Nejvyšší správní soud souhlasí s argumentací krajského soudu, že vůči sousedním pozemkům je potřeba postupovat odlišně než vůči dotčenému pozemku, přičemž uvedený postup nelze považovat za diskriminační. Z grafické části územního plánu je patrné, že sousední pozemky zařazené do plochy bydlení v rodinných domech jsou na rozdíl od dotčeného pozemku stěžovatelů součástí zastavěného území. Na těchto pozemcích se přitom nachází historická zástavba a změna jejich funkčního využití již není možná. Nelze je proto srovnávat s pozemkem stěžovatelů, který je doposud využíván k zemědělským účelům. Krajský soud také příhodně poukázal na potřebu ochrany již zastavěného území před imisemi pronikajícími ze silnice II. třídy v bezprostřední blízkosti a z nedaleké dálnice D1 Slatina-Holubice. Negativním vlivům (především hluku) z provozu na dálnici D1 Slatina-Holubice a silnici II/430 se zabýval i odpůrce na str. 98 až 99 textové části odůvodnění územního plánu. Uvedl, že dálnice D1 je jediným zdrojem, pro který se připravuje projektová příprava zahrnující ochranu proti nadměrnému hluku (protihlukové stěny). Z toho důvodu jsou v části území Bedřichovice rozvojové plochy, dotčené hlukem z D1, vymezeny jako rezervy do doby provedení protihlukových opatření. Negativní vlivy silnice II/430 budou eliminovány v rámci ochrany proti nadměrnému hluku na D1. Z grafické části územního plánu dále vyplývá, že na částech dotčeného pozemku stěžovatelů jsou vymezena ochranná pásma silnic II. a III. třídy. Nelze tak souhlasit se

pokračování

stěžovateli, že zástavba pozemku není s ohledem na vzdálenost od dálnice D1 v rozporu se zákonnými a legitimními důvody, na základě kterých odpůrce změnil využití pozemku stěžovateli. Naopak odpůrce již v rozhodnutí o námitkách uvedl, že možnost zastavění pozemků nacházejících se v území vymezeném jako ochranné pásmo D1 bude v budoucnu probíhat teprve po ověření účinnosti protihlukových opatření realizovaných v koridoru dálnice D1. Nevyloučil tedy výslovně, že by nebylo možné dotčený pozemek stěžovateli v budoucnu změnit na zastavitelnou plochu.

[24] Nedůvodnými shledal Nejvyšší správní soud též námitku diskriminačního jednání odpůrce s ohledem na velikost pozemku stěžovateli, jeho umístění a dosavadní způsob využití. Nejvyšší správní soud připomíná, že rozhodování o rozvoji spravovaného území je součástí práva obce na samosprávu (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2023, sp. zn. IV. ÚS 938/22). Soudu nepřísluší přezkoumávat, zda by bylo pro určitý pozemek či území vhodnější zvolit ten či onen způsob funkčního využití. Přísluší mu však posoudit, zda pořizovatel územního plánu postupoval zákonem předepsaným způsobem, zda zvolené řešení není v rozporu s požadavky hmotného práva, případně zda nejde o řešení ve vztahu k navrhovateli zjevně nepřiměřené, které představuje reálné porušení jeho vlastnického práva a které nelze odůvodnit ani veřejným zájmem na využití území v souladu s cíli územního plánování uvedenými v § 18 stavebního zákona (viz např. rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2008, č. j. 9 Ao 2/2008-62, č. 1766/2009 Sb. NSS). Krajský soud se s výše uvedenými námitkami náležitě vypořádal v bodech 32 a násl. napadeného rozsudku, přičemž neshledal změnu způsobu funkčního využití diskriminační. Zdejší soud se s tímto závěrem ztotožňuje. Krajský soud tak dostal požadavkům vyplývajícím z judikatury při přezkumu napadeného územního plánu.

[25] V návaznosti na výše uvedené považuje Nejvyšší správní soud zařazení pozemku parc. č. X do plochy M961 – smíšené plochy nezastavěného území, za systémové a koncepční řešení, které odpůrce v potřebném rozsahu odůvodnil, uvedl, z jakých konkrétních skutečností vycházel a jak je hodnotil a náležitě vypořádal také námitky stěžovateli. Odpůrcem předestřené zákonné a legitimní důvody veřejného zájmu pro změnu způsobu využití území jsou racionální, logické, srozumitelné, odpovídající situaci v dané lokalitě a smyslu a účelu územního plánování, tak jak jsou vymezeny v § 18 odst. 1 a 2 stavebního zákona.

[26] Krajský soud se náležitě zabýval vypořádáním námitek ze strany odpůrce a posouzením, zda změna způsobu funkčního využití pozemku nepředstavuje nepřiměřený zásah do vlastnického práva stěžovateli. Nepochybil, když konstatoval, že změna funkčního využití pozemku stěžovateli z území určeného pro obytnou výstavbu na území určené pro smíšenou nezastavitelnou plochu M961 je opřena o zákonné a legitimní důvody, není diskriminační a odpůrce se při ní nedopustil libovůle. Krajský soud též přílehlavě poukázal na logické rozpory v argumentaci stěžovateli, kteří na jedné straně tvrdí, že jejich pozemek je nevhodný k zemědělskému využití z důvodu nadměrných imisí z přílehlých komunikací, na druhou stranu však uvádí, že imise z dopravy jsou zanedbatelné a nijak nebrání výstavbě objektů pro bydlení. Nejvyšší správní soud též souhlasí s úvahou krajského soudu o tom, že zásah do vlastnického práva stěžovateli nelze považovat za natolik intenzivní, když nový územní plán není nijak na překážku

pokračování v dosavadním využití pozemku jako orné půdy. Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů shledal zařazení pozemku stěžovatelů do plochy M961 za přiměřený (proporcionální) zásah do vlastnického práva stěžovatelů.

[27] Námitku, že krajský soud přičítá k tíži stěžovatelů jejich pasivitu v procesu vydání stavebního povolení či územního souhlasu, nepovažoval Nejvyšší správní soud za relevantní, neboť tvrzená žádost stěžovatele a) o vydání územního souhlasu nemá vliv na zákonnost posuzovaného územního plánu. O relevantní skutečnost by se jednalo pouze tehdy, pokud by stěžovatelům bylo pravomocné územní rozhodnutí vydáno ještě před změnou územního plánu. V takovém případě by změna způsobu využití pozemku územním plánem na zastavitelnost pozemku neměla žádný vliv (srov. rozsudky NSS ze dne 25. 9. 2013, č. j. 1 Aos 3/2013-58 a ze dne 25. 6. 2014, č. j. 8 Aos 4/2013-50). Pokud stěžovatelé tvrdili (aniž by to však doložili), že stavební úřad byl ve věci žádosti o vydání územního souhlasu nečinný, pak nezbývá než odkázat, že stěžovatel a) mohl uplatnit příslušné prostředky na ochranu před nečinností správního orgánu, včetně nečinnostní žaloby.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[28] Nejvyšší správní soud tedy shledal všechny námitky uplatněné stěžovateli v kasační stížnosti nedůvodnými. Z tohoto důvodu kasační stížnost zamítl dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[29] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelé v řízení o kasační stížnosti úspěšní nebyli, nemají proto právo na náhradu nákladů řízení. O náhradě nákladů odpůrce rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 31. 3. 2015, čj. 7 Afs 11/2014-47, č. 3228 Sb. NSS, tak, že náhrada nákladů řízení se mu nepřiznává. Nejvyšší správní soud neshledal výjimečné okolnosti, které by přiznání náhrady nákladů odpůrci mohly odůvodnit, a to s ohledem na to, že odpůrce je městem, které disponuje městským úřadem s rozšířenou působností, který je též úřadem územního plánování, a disponuje proto pracovníky schopnými práva odpůrce u soudu účinně zastupovat.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. února 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu